Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2225

31. 08. 95

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rolf Köhne, Christina Schenk, Dr. Winfried Wolf und der Gruppe der PDS
— Drucksache 13/2072 —

Abschätzung von Projekten, die mit staatlicher Entwicklungs-Zusammenarbeit gefördert wurden, in bezug auf ihre Auswirkungen auf die betroffenen Frauen und die Einschätzung der zu erwartenden Umweltbelastungen

In Drucksache 13/1571 erklärt die Bundesregierung auf Seite 4: „Projekte mit eindeutig negativen Auswirkungen auf Frauen bzw. mit nicht tragbaren Umweltbelastungen werden nicht gefördert." Weiter gibt die Bundesregierung in dieser Drucksache an, daß sie die sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen über laufendes Monitoring und Evaluierungen kontinuierlich verfolgt.

1. Was sind für die Bundesregierung „eindeutig negative Auswirkungen auf Frauen", und welche Begründungen liegen dieser Auffassung zugrunde?

Verdrängungen von Frauen aus ihrem für sie lebenswichtigen Umfeld, vom Arbeitsmarkt oder vom Land ohne entsprechend gleichwertigen Ausgleich wären Beispiele, die als „negative Auswirkungen auf Frauen" anzusehen sind.

Grundsatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist es, durch Projekte und Programme positive Auswirkungen auf die Betroffenen zu erzielen und die Armut zu verringern.

Frauen gehören zu den besonders Benachteiligten und Armen (70 %), insbesondere in Entwicklungsländern (EL). Um die Beteiligung von Frauen in den Projekten und Programmen der deutschen EZ sicherzustellen, wurden 1990 die „Kategorien zur Einordnung von Vorhaben nach ihren Auswirkungen auf Frauen" (sogenannte F-Kategorien), die während des gesamten Projekt-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 29. August 1995 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

zyklus anzuwenden sind, im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingeführt. Diese Kategorien wurden 1992 überarbeitet.

Seit dem 1. Januar 1993 erhält das Referat für Frauen-, Familien- und Jugendfragen alle Dokumente, die für die Entscheidung über die Prüfungs- und Förderungswürdigkeit von Vorhaben der staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit maßgeblich sind. Es kann nach Plausibilitätsprüfung in die Projektgestaltung eingreifen (Mitzeichnungsrecht), wo immer es das für nötig hält. Diese Möglichkeit des Eingreifens gibt es bisher in anderen Geberländern so konsequent nicht.

Durch die „F-Kategorien" und das erweiterte Mitzeichnungsrecht des für Frauenfragen zuständigen Referats können negative Auswirkungen auf Frauen nahezu ausgeschlossen werden. Seit der Einführung der „F-Kategorien" wurde kein Vorhaben mit der Kennung FN (= negativ) für förderungswürdig befunden. Ein solches Projekt bedürfte außerdem der Entscheidung durch den Staatssekretär des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

2. Was sind für die Bundesregierung „nicht tragbare Umweltbelastungen, und welche Begründungen liegen dieser Auffassung zugrunde?

Bei nicht tragbaren Umweltbelastungen würde ein Vorhaben nach Erstellen des Prüfungsberichts in die U-Kategorie U 4 eingeordnet werden. Dies ist bei den in der Anfrage angesprochenen Projekten nicht der Fall und kommt auch generell in den seltensten Ausnahmefällen vor. Derartige Vorhaben werden in der Regel bereits im Planungsprozeß abgelehnt oder ausreichend modifiziert.

Als Maßstab für die Einordnung in U 4 werden bei schadstoffbezogenen Umweltbelastungen in der Regel Grenzwerte (schutzgutbezogene Immissionswerte) benutzt: Hierzu werden in der Regel die im jeweiligen Entwicklungsland gültigen Standards herangezogen, die häufig genauso anspruchsvoll sind wie deutsche Maßstäbe, teilweise sogar strenger. In den Fällen, in denen keine lokalen Standards existieren, können solche aus Industrieländern als Richtwerte herangezogen werden.

Bei nicht schadstoffbezogenen Belastungen (u. a. Eingriffen in den Naturhaushalt) sind in der Regel keine generellen Standards verfügbar, als Beurteilungsgrundlage werden der aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisstand, sektor- und projekttypenspezifische Erfahrungen, Standortfaktoren und – soweit vorhanden – nationale und internationale Regelungen (z. B. zum Schutz der Artenvielfalt, der Ozonschicht, der Erdatmosphäre sowie von Feuchtgebieten) herangezogen. Entscheidend ist, ob durch das Vorhaben wichtige Komponenten der Ökosysteme (Bodenfruchtbarkeit, Vegetationsdecke, Artenvielfalt, Wasserqualität etc.) langfristig in ihrer Leistungsfähigkeit vermindert werden, was auch die unmittelbar betroffene Bevölkerung in ihren Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigen würde. Insbesondere wenn irreversible Schäden prognostiziert würden, liegt die Vermutung nicht tragbarer Umweltwirkungen nahe.

3. Aufgrund welcher konkreten Erkenntnisse schließt die Bundesregierung bei jedem der folgenden mit Mitteln der Entwicklungs-Zusammenarbeit (EZ) im Einzelplan 23 des Haushaltsjahres 1995 vorgesehenen Projekte eine „eindeutig negative Auswirkung auf Frauen" aus:
   - in Burkina Faso: Familienplanung in Höhe von 2 Mio. DM,
   - in Burundi: Familienplanung II. in Höhe von 5 Mio. DM,
   - in Kamerun: Familienplanung im ländlichen Gesundheitswesen in Höhe von 1,5 Mio. DM,
   - auf Kap Verde: Familienplanung in Höhe von 2 Mio. DM,
   - in Malawi: Beratung bei der Familienplanung in Höhe von 4 Mio. DM,
   - in Niger: Familienplanung in Höhe von 2 Mio. DM,
   - auf den Philippinen: Gesundheit und Familienplanung in Höhe von 15 Mio. DM?

Die Gestaltung von Vorhaben im Bereich der Familienplanung richtet sich nach den Leitlinien, Grundsätzen und Kriterien, die durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – Förderkonzept zur Bevölkerungspolitik und Familienplanung von 1991 – festgelegt werden. Dadurch wird auch sichergestellt, daß „eindeutig negative Auswirkungen auf Frauen" ausgeschlossen werden. Vorhaben im Bereich der Familienplanung stehen vielmehr im Dienste der Gesundheit von Frauen und Kindern und tragen zur Verwirklichung des Grundrechtes aller Paare und Einzelpersonen bei, frei und eigenverantwortlich über die Anzahl und den Geburtenabstand der Kinder zu entscheiden und die dafür nötigen Informationen und Mittel zu haben. Zu den im Haushaltsplan 1995 vorgesehenen Projekten in nachfolgenden Entwicklungsländern kann folgendes festgestellt werden:

Burkina Faso

Bei dem angesprochenen Vorhaben handelt es sich um ein B-Projekt (Reserveprojekt), das nicht zugesagt wurde.

Burundi

Aufgrund der politischen Krise wurden die vorgesehenen Mittel nicht zugesagt. Das Vorhaben wurde bisher noch nicht geprüft, es liegen noch keine detaillierten Unterlagen vor.

Kamerun

Die Mittel sind für die Aufstockung eines bereits bestehenden Vorhabens vorgesehen. Eine Prüfung der neu vorgesehenen Maßnahmen hat noch nicht stattgefunden, da die Zusage voraussichtlich erst zu einem späteren Zeitpunkt des Jahres erfolgen wird. Für das bestehende Vorhaben können nach den Ergebnissen der Projektprüfung und den der Entscheidung zugrundeliegenden Dokumenten sowie aufgrund einer Vielzahl von Studien „eindeutig negative Auswirkungen auf Frauen" ausgeschlossen werden. Das Projekt zielt auf die Verbesserung der Gesundheit von Frauen und Kindern und fördert ferner Frauen in Gesundheitsberufen.

Kap Verde

Eine Projektprüfung hat noch nicht stattgefunden, da die Zusage der vorgesehenen Mittel voraussichtlich erst im November dieses Jahres erfolgen wird.

Malawi

Das Vorhaben wird in das „Distriktgesundheitsvorhaben Machinga" integriert, eine Projektprüfung wird in der zweiten Jahreshälfte 1995 erfolgen.

Niger

Die Mittel sind für die Aufstockung eines bereits bestehenden Vorhabens vorgesehen. Eine Prüfung der neu vorgesehenen Maßnahmen ist noch nicht erfolgt. Für das bestehende Vorhaben können nach den Ergebnissen der Projektprüfung und den der Entscheidung über die Förderungswürdigkeit zugrundeliegenden Dokumenten „eindeutig negative Auswirkungen auf Frauen" ausgeschlossen werden. Das Vorhaben wirkt der schlechten Gesundheitssituation von Frauen im Niger entgegen, die sich u. a. in einer extrem hohen Müttersterblichkeit (700/100 000 Lebendgeburten) und einer Lebenserwartung von nur 48 Jahren niederschlägt.

Philippinen

Das Vorhaben wird wegen veränderter Prioritäten nicht zur Durchführung kommen.

4. Aufgrund welcher konkreten Erkenntnisse bei jedem einzelnen dieser Projekte schließt die Bundesregierung bei folgenden mit Mitteln der EZ geförderten Projekten eine nicht tragbare Umweltbelastung aus:

– in Äthiopien: Erneuerung von Verbindungsstraßen in Höhe von 25 Mio DM,
– in Burkina Faso: Straßenrehabilitierung im Rahmen des Sektoranpassungsprogramms Transport in Höhe von 10 Mio. DM,
– in Ghana: Berater Ghana Highway Authority in Höhe von 1,4 Mio. DM,
– in Ghana: Sektoranpassung Straßen in Höhe von 15 Mio. DM,
– in Indien: Energie-Investitionsprogramm in Höhe von 55 Mio. DM,
– in Israel: Verkehrsinfrastruktur in Höhe von 30 Mio. DM,
– in Pakistan: Wasserkraftwerk Ghati-Barotha in Höhe von 80 Mio. DM,
– in Usbekistan: Ausbau Flughafen Taschkent in Höhe von 30 Mio. DM?

Äthiopien

Für diese Instandsetzungs- und Unterhaltungsvorhaben wird derzeit eine Durchführbarkeitsstudie erstellt, in deren Rahmen auch die Umweltauswirkungen geprüft werden.

Burkina Faso

Das Vorhaben, das der Rehabilitierung der bestehenden Straße Ouagadougou-Boromo dienen soll, wird zur Zeit geprüft. Die dabei auch zu untersuchenden Umweltwirkungen sind minimal, da keine neuen Straßenkörper gebaut werden.

Ghana

Eine Vorabstellungnahme liegt noch nicht vor.

Ghana

Das geplante Kofinanzierungsvorhaben mit der Weltbank und Japan wird zur Zeit geprüft. Es hat – bei positivem Prüfergebnis – die Stärkung der technischen, finanziellen und institutionellen Kapazitäten des zuständigen Ministeriums (Ministry of Roads and Highways) sowie der nachgeordneten Behörden in Umweltfragen zum Ziel, das heißt, es dient dem Umwelt- und Ressourcenschutz. Nennenswerte Umweltwirkungen durch im Rahmen des Vorhabens eventuell zu finanzierende Straßeninstandhaltungs- und Unterhaltungsarbeiten sind nicht zu erwarten; diese werden zudem im einzelnen der üblichen Umwelterträglichkeitsprüfung unterzogen.

Indien

Das Vorhaben wird nicht umgesetzt.

Israel

Das Vorhaben wird nicht durchgeführt, die vorgesehenen Mittel kommen in voller Höhe dem Bildungsbereich zugute.

Pakistan

Das von sechs ausländischen Gebern unterstützte Projekt befindet sich in der Prüfungsphase; der Prüfungsbericht wird derzeit erstellt. Die zahlreichen Umweltstudien zeigen, daß sich Umweltwirkungen im wesentlichen durch die Bauarbeiten, die zeitweise stark verringerte Wasserführung im Indus unterhalb des zu errichtenden Ableitungswehres sowie die Entwicklungen in Folge der verbesserten Verkehrsanbindung zwischen rechtem und linkem Flußufer ergeben werden. Für wichtige Bereiche gibt es Umweltmanagement- und Monitoringpläne.

Eine Überprüfung der Ergebnisse der Umweltstudien vor Ort, die Anhörung Betroffener und Gespräche der Prüfkommissionen mit lokalen Nichtregierungsorganisationen ergaben keine Notwendigkeit für weitere Studien. Insgesamt müssen 200 Häuser (110 wegen des Wasserkanals, 90 wegen der Übertragungsleitung) ersetzt werden. 19 875 Personen müssen Teile ihres Landbesitzes aufgeben. Die Landübernahme und die Kompensationen sind im Rahmen eines Umsiedlungsaktionsplanes bereits in Durchführung.

Nach vorläufiger Einschätzung (der Prüfbericht wird gerade erstellt) sind die Umweltwirkungen des Vorhabens insgesamt tragbar.

Usbekistan

Da die Datenbasis zur Beurteilung der Umweltwirkungen des Flughafens derzeit unzureichend ist, werden im Zuge der Vorbereitung (Detailplanung) hierzu weitergehende Informationen zusammengetragen. Das bereits geprüfte Vorhaben „Soforthilfeprogramm Flughafen Taschkent II" wurde vorläufig in die Umweltkategorie U 3 (Umweltbelastungen zu erwarten, Umwelt-

schutzmaßnahmen und intensive Überwachung notwendig; erhöhtes Risiko für unvorhergesehene Belastungen) eingestuft. Belastungen werden hauptsächlich in den Bereichen Lärm, Abgase, Abwasser sowie Treibstoffe/Öle gesehen. Diesen wird durch den Beitrag zur Verbesserung des Betriebsmanagements und bessere Ausstattung des Flughafens Rechnung getragen.

5. Aufgrund welcher konkreten Erkenntnisse bei jedem einzelnen dieser Projekte schließt die Bundesregierung bei folgenden mit Mitteln der EZ geförderten Projekten eine „eindeutig negative Auswirkung auf Frauen" und/oder eine „nicht tragbare Umweltbelastung" aus:

– in Burkina Faso: Strukturanpassung II in Höhe von 10 Mio. DM,
– in Burundi: Strukturhilfe III in Höhe von 20 Mio. DM,
– in Ghana: Strukturanpassung Private Investment in Höhe von 10 Mio. DM,
– in Malawi: Sektoranpassungsprogramm „Handel und Verteilung" in Höhe von 10 Mio. DM,
– in Mosambik: Strukturhilfe VI in Höhe von 15 Mio. DM,
– in Kambodscha: Strukturhilfe in Kooperation mit der Weltbank in Höhe von 5 Mio. DM,
– in Laos: Strukturhilfe in Kooperation mit der Weltbank in Höhe von 5 Mio. DM?

Burkina Faso

Das Vorhaben wird wegen veränderter Prioritäten nicht zur Durchführung kommen.

Burundi

Aufgrund der politischen Krise können die Mittel nicht zugesagt werden, das Vorhaben kommt somit nicht zur Durchführung.

Ghana, Malawi

Die Vorhaben befinden sich noch in einem frühen Stadium der Vorbereitung, die Prüfungsberichte, die die Fragen zu den Auswirkungen auf Frauen und auf die Umwelt behandeln werden, liegen noch nicht vor.

Mosambik

Die Regierungsverhandlungen mit Mosambik, bei denen das Vorhaben vereinbart werden soll, haben noch nicht stattgefunden. Erst im Anschluß wird die Prüfung des Vorhabens erfolgen.

Kambodscha, Laos

Nach der Planung handelt es sich um sogenannte B-Projekte (Reserveprojekte). Aufgrund der Mittelknappheit, aber auch im Hinblick auf die instabilen politischen Verhältnisse werden diese Vorhaben nicht verwirklicht.

Allgemeine Bemerkungen

Struktur- und Sektoranpassungsprogramme weisen in der Regel zwei prinzipielle Wirkungsebenen auf. Zum einen handelt es sich um die Wirkungsketten der durchzuführenden Reformen (Konditionalitäten) und zum zweiten um die Wirkungen der finanzierten

bzw. refinanzierten Importgüter. Wegen der außerordentlichen Breitenwirksamkeit (häufig die gesamte Bevölkerung eines Landes) dieser Programme ist die empirisch abgesicherte Erfassung aller Wirkungsketten faktisch unmöglich.

Es kann deshalb auch nicht, wie bei Einzelprojekten möglich, eine umfassende soziale Wirkungsanalyse im Rahmen der Prüfung durchgeführt werden, zumal auch die Wirkungen für einzelne Bevölkerungsteile und auch innerhalb dieser Segmente sehr unterschiedlich sein können. So werden zum Beispiel die Frauen, deren Männer aus defizitären Staatsbetrieben entlassen wurden, durch die Strukturanpassung benachteiligt, während Frauen, die im Handel aktiv sind oder landwirtschaftliche Güter produzieren, bei entsprechenden Preis- und Mengenreaktionen begünstigt werden. Aufgrund dieser Problematik lassen sich zum Zeitpunkt der Prüfung auch lediglich Tendenzaussagen hinsichtlich der Wirkungen auf Frauen treffen. Die Formulierung „eindeutig negative Auswirkungen auf Frauen" muß in der Strukturhilfe situationskonform als generelle Aussage interpretiert werden. In der Regel werden Vorhaben der Strukturanpassung in der Kategorie FU (= unspezifisch) eingeordnet. Liegen konkrete Hinweise vor (Beispiel Ghana), so wird eine entsprechende Kategorisierung vorgenommen.

Diese Vielfalt und Komplexität der sozialen Wirkungen von Struktur- und Sektoranpassungsprogrammen führt nun nicht zur Vernachlässigung dieser Wirkungen. Mittels Sonderprogrammen zur Kompensation der negativen sozialen Fragen von Strukturanpassungen (z. B. Beschäftigungsprogrammen) oder auch mit mehr integrierten Ansätzen, wie die Stabilisierung und Steigerung der Staatsausgaben in den sozial relevanten Sektoren, wird versucht, die soziale Dimension der Strukturanpassung zu verbessern.

Eine ähnliche Problematik liegt hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltwirkungen von Strukturanpassungsmaßnahmen vor. Wegen der komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ist es häufig schwierig, eine Prognose über Umweltwirkungen, die durch wirtschaftspolitische Maßnahmen verursacht sind, zu erstellen. Zwar sieht das Verfahren für allgemeine Warenhilfe und Strukturhilfe keine eingehende Projektprüfung vor; das Spektrum der möglichen Importe wird jedoch durch vereinbarte Warenlisten eingegrenzt, die an die Stelle einer prüfungsintegrierten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Regelungen setzen, wonach die Einfuhr bestimmter umweltgefährdender Güter entweder grundsätzlich ausgeschlossen oder an besondere Nachweise/vorherige Zustimmung gekoppelt ist. Die dabei angewandte Negativliste ist im internationalen Vergleich sehr weitgehend.

Da sich die Weltbank und bilaterale Geber der Begrenztheit der projektbezogenen UVP bewußt sind, wird an methodischen Ansätzen gearbeitet, die Umweltwirkungen von Politiken – möglichst ex-ante – zu erfassen. Die Bundesregierung beteiligt sich an diesen Diskussionen, die z. B. im OECD-Kreis unter dem Begriff „Strategic Environmental Assessment" geführt werden und in naher Zukunft zu entsprechenden OECD-Guidelines führen sollen.

Das BMZ unterstützt darüber hinaus die Erstellung von Fallstudien, die vom WWF in Zusammenarbeit mit lokalen Partnerinstitutionen (capacity building) zu den Umweltwirkungen von Wirtschaftsreformen bzw. Strukturanpassungsprogrammen in neun Ländern durchgeführt werden. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Herbst durch eine Publikation des WWF der Öffentlichkeit vorgestellt. Aus den Fallstudien ergeben sich Politikempfehlungen an die lokalen Entscheidungsträger, aber auch allgemeinere Schlußfolgerungen, die von der Weltbank und bilateralen Gebern beachtet werden müssen. Insgesamt ist zu sagen, daß trotz zunehmender Kenntnis über eine klassische Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge die Umweltwirkungen jeweils im Einzelfall genau analysiert werden müssen, da sie – je nach spezifischen Gegebenheiten – sowohl positiv als auch negativ sein können: So kann der Abbau von Subventionen für Kunstdünger und Pestiziden zu einem sorgsameren, sprich weniger intensiven, Einsatz derselben und damit geringeren Umweltwirkungen führen; gleichzeitig kann eine Übernutzung stattfinden, wenn den Böden keine Nährstoffe über alternative Wege (z. B. Gründüngung) oder veränderte Anbaumethoden zugeführt werden.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333